

---

# LAS CONCESIONES EN COSTA RICA:

## ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DIFICULTADES Y UNA PROPUESTA

Lic. Alexandra Cerdas Pérez  
Directora Jurídica  
Consejo Nacional de Concesiones

Marzo 2012

# Importancia de la Figura de Concesión

---

- ◆ Permite un desarrollo más ágil de la infraestructura nacional con efectos positivos en:
  - ◆ Calidad de vida de los ciudadanos
  - ◆ La competitividad de los sectores productivos
  - ◆ La atracción de inversión privada y nueva tecnología
  - ◆ El desarrollo de nuevas zonas

# Antecedentes y Evolución del Programa de Concesiones

---

- ♦ Leyes anteriores 1993 y 1994
- ♦ Reforma Legal 1998 (Ley N° 7762)
  - ♦ Las concesiones en Costa Rica iniciaron a nivel normativo
  - ♦ Creación Consejo Nacional de Concesiones (Recursos)
  - ♦ Cartera ambiciosa de Proyectos e Iniciativas
  - ♦ Ausencia de experiencia en los actores involucrados
  - ♦ Falta de consenso político sobre la conveniencia de la figura de concesión
- ♦ Reforma parcial en 2008 a LGCOPSP (N° 8643)

# Otras Leyes que Rigen el Programa de Concesiones

---

- ◆ Ley Presupuestos Públicos (N° 8131)
- ◆ Ley de Administración Pública
- ◆ Ley General de Contratación Administrativa
- ◆ Ley de Control Interno (N° 8292)
- ◆ Ley de Corrupción y Enriquecimiento Ilícito (N° 8422)
- ◆ Ley de ARESEP
- ◆ Ley de SETENA
- ◆ Ley de Resolución de Conflictos (N° 7722)
- ◆ y otras

# Sectores Donde Aplica la Figura de Concesión en Costa Rica

---

- ◆ Transporte (vial, ferroviaria, urbana)
- ◆ Puertos y aeropuertos
- ◆ Infraestructura de educación pública (no la enseñanza)
- ◆ Acueductos y tratamiento de desperdicios líquidos
- ◆ Manejo y tratamiento de desperdicios sólidos
- ◆ Edificios públicos (ej. MEP)
- ◆ Viviendas (con modificación de Ley N° 7052)
- ◆ Energías alternas (ej. vehículos a propulsión de hidrógeno)

# Consejo Nacional de Concesiones

---

- ◆ Consejo conformado por
  - ◆ MOPT, MH, MIDEPLAN, BCCR y
  - ◆ 3 representantes de la sociedad civil (Cámaras Cooperativas y Colegios Profesionales)
- ◆ Inicia con una estructura orgánica insuficiente
- ◆ Necesidad de
  - ◆ Contrapartes idóneas para las diferentes etapas del proceso de Concesión
  - ◆ Mayor madurez técnica en el manejo de los procesos de concesión

# CNC Logra

---

- ◆ 3 Contratos de concesión refrendados por CGR
- ◆ 2 Proyectos construidos y servicio iniciado



Via SJ-Caldera



Aeropuerto Liberia

---

14 años después de aprobar la  
Ley de Concesiones

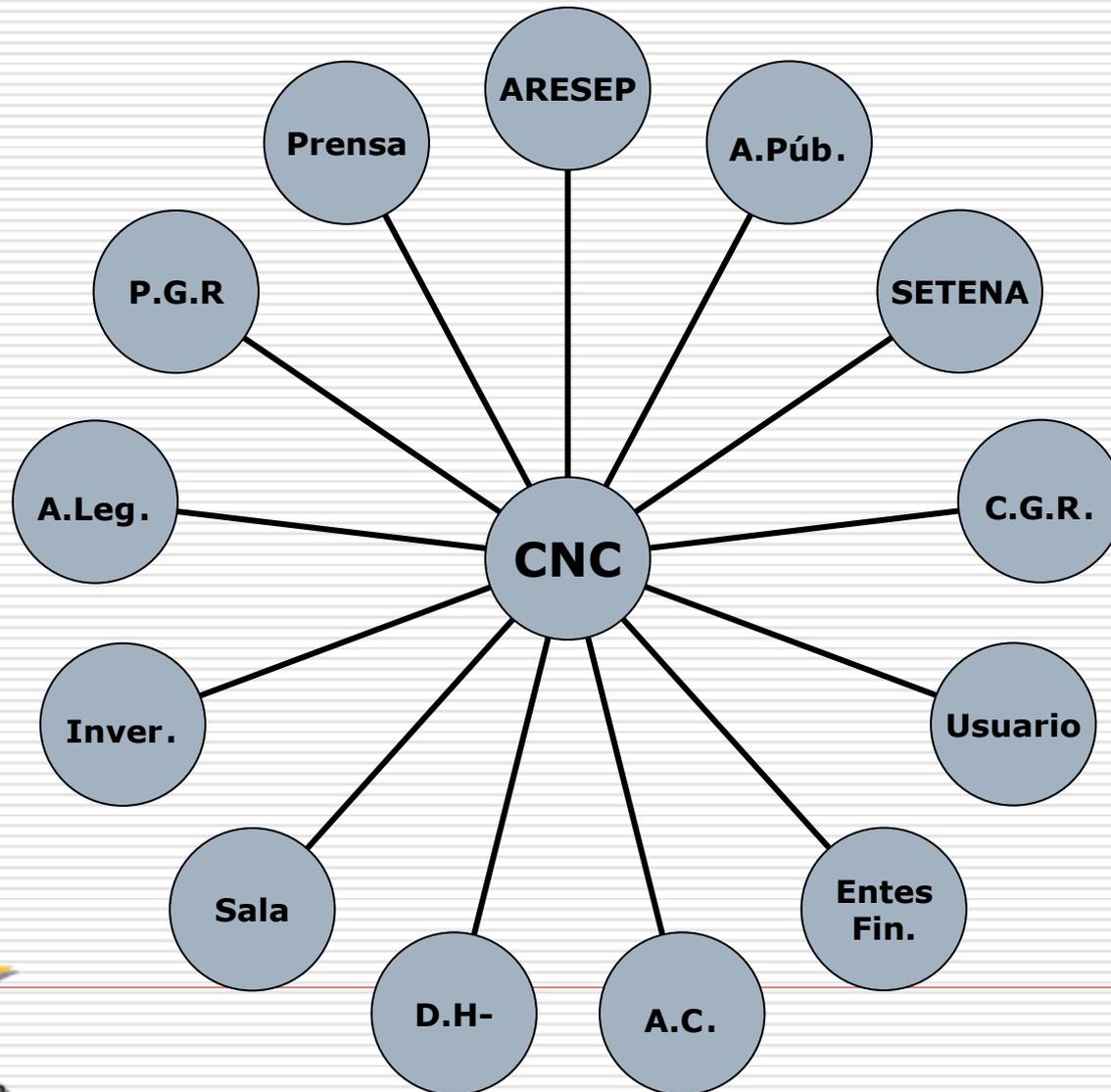
**¿ Por qué se ha logrado construir y  
poner en servicio solo 2 proyectos ?**



# DIFICULTADES

# Actores del Proceso de Concesión

---



# Dificultades de Coordinación del Sector Público

---

- ♦ Inadecuada planificación y carencia de decisiones estratégicas con políticas claras y del largo plazo
- ♦ Contraloría General – no participa ex-ante
- ♦ Escaso conocimiento y experiencia de Juzgados, Tribunales Civiles y Arbitrales técnicos especializados y capaces de dirimir conflictos complejos derivados de los contratos de concesión
- ♦ “Tramitología”: Negociación de contratos en múltiples etapas, demoras
- ♦ Carencia de fuerza vinculante de las decisiones del CNC

# Dificultades de Organización y Gestión del CNC

---

- ♦ Órgano de desconcentración máxima adscrito al MOPT
- ♦ Opera sobre competencias de todo el Poder Ejecutivo
- ♦ La eficacia de su gestión depende de terceros y sus recursos
- ♦ Ausencia de un equipo altamente especializado en las diferentes etapas de la concesión
- ♦ Falta de recursos para asesores de calidad mundial
- ♦ Carencia de fuerza vinculante de las decisiones del CNC

# Dificultades de Aprendizaje

---

- ◆ Proceso o curva de aprendizaje normal y necesaria
- ◆ Diseño final de las obras y su incidencia en el proceso de liberación de derechos de vía, expropiaciones, reasentamientos humanos, reubicación de servicios públicos (procesos complejos y largos)
- ◆ Incapacidad de lograr una percepción adecuada de las condiciones del mercado que permita incursionar en este en forma competitiva
- ◆ Estudios de factibilidad inadecuados (ej. ambientales)
- ◆ Inexistente o escasa sistema de supervisión y fiscalización de los proyectos

# Dificultades de Estructuración y Diseño de Proyectos

---

- ♦ Régimen de riesgos poco claros o indebidamente asignado para las partes
- ♦ Inclinación por resolver en un solo proyecto otros problemas de infraestructura
- ♦ Proyectos poco atractivos / insuficientemente rentables para el inversionista y los bancos
  - ♦ Pocos oferentes (oferente único) - competencia prácticamente nula
  - ♦ Escasa e inadecuada promoción
  - ♦ Dificultad de cierre financiero

# Dificultades de Inflexibilidad de Contrato

---

- ◆ Concesión como un contrato de obra pública
- ◆ No una verdadera asociación entre el sector Público y Privado (APP)
- ◆ Se excluyen otros esquemas APP
  - ◆ Gestión interesada
  - ◆ Participación accionaria por el estado
  - ◆ Esquemas tarifarias variables (ej. “shadow tolls”)
  - ◆ Contratos de alquiler
  - ◆ Etc.

# Realidades

---

- ♦ Falta de convicción en la sociedad política y civil de que la figura de concesión debería constituir una política de Estado
- ♦ Falta de confianza y seguridad de funcionarios al percibirse inadecuado o frente escaso apoyo institucional o político
  - ♦ Temor a la toma de decisiones
- ♦ Ante amenaza de sanciones administrativas, civiles y penales:
  - ♦ Funcionarios responsables se adhieren a lo regulado
  - ♦ Impide responder a situaciones imprevistas
- ♦ Falta de flexibilidad y versatilidad en la aplicación del marco jurídico
- ♦ Desánimo y frustración de los concesionarios

# Conclusiones

---

- ◆ El concepto de APP's es adaptable a la realidad costarricense
- ◆ La necesidad de la figura del APP's es más importante que nunca
- ◆ Factores de índole político, institucional y de gestión han impedido resultados más exitosos
- ◆ Existe, no obstante, una experiencia y curva de aprendizaje muy importante derivada de los procesos que se han llevado a cabo
- ◆ Se requieren ajustes importantes en el marco normativo y operativo de las concesiones para garantizar mejores resultados en la utilización de esta figura contractual
- ◆ Se requieren equipos robustos, especializados, con independencia de criterio y recursos económicos suficientes para los esquemas de supervisión y fiscalización de los proyectos



# UNA PROPUESTA

# Marco Legal

---

- ♦ Existe un marco legal especial de concesión de obra pública pero carece de otros elementos de asociaciones público-privadas
- ♦ Jurisprudencia relevante desarrollado en los procesos licitados
- ♦ Reformas producto de la experiencia práctica son necesarias
- ♦ Debate objetivo para la búsqueda de un acuerdo político

# Qué Hacer para Mejorar ?

---

- ♦ Lograr consenso político
  - ♦ Utilidad y necesidad de la herramienta APP
  - ♦ Transparencia y competencia en los procesos
  - ♦ Debida justificación técnica de los procesos de concesión (estudios-planes sectoriales o maestros)
  - ♦ Supervisión y Fiscalización especializados
- ♦ Reformas al marco jurídico
- ♦ Mayor y mejor interacción entre el CNC y los potenciales oferentes, estructuradores bancarios, calificadores de riesgo etc., con el objeto de formular proyectos atractivos a la inversión privada y adecuados a la necesidades y el interés público.

# Metas Para

## Mejorar el Proceso de Concesión

---

- ♦ Privilegiar el principio de la transparencia y competencia en la adjudicación de proyectos de larga data y gran envergadura
- ♦ Promover el amplio acceso a quienes cumplan con los requisitos económicos, técnicos, financieros y comerciales, para incentivar la competencia y la inversión privada
- ♦ Adjudicar en el proceso un Contrato de Concesión ejecutable, no el derecho a adquirir un contrato que posteriormente será discutido o re-estructurado o renegociado
- ♦ Reconocer la dinámica de un contrato de largo plazo eminentemente financiero
- ♦ Llevar adelante nuevas iniciativas y resolver controversias que surgen de la evolución de la economía, la sociedad, la tecnología, y las mejores prácticas

# Propuesta de Reforma

---

- ♦ Reforma integral a la Ley 7762 LGCOPSP
  - ♦ Revisión de aspectos de organización, estructuración, presupuestario y gestión del CNC
  - ♦ Competencias - Declaratoria de interés público
  - ♦ Definición de Administración Concedente
  - ♦ Entendimiento claro de actuación del CNC
    - ♦ (CGI-cartel y contrato)
- ♦ Debida y oportuna coordinación y participación con entes contralores y reguladores
- ♦ ARESEP y Contraloría participación ex-ante: desde el inicio del cartel

# Propuesta de Reforma

---

- ♦ Conformar una organización y cultura acorde con los retos.
  - ♦ Equipo altamente especializado
  - ♦ Contraparte balanceada e idónea del concesionario
  - ♦ Independencia financiera del CNC
  - ♦ Mayor robustez Fondo Nacional de Concesiones
- ♦ Fondo para expropiaciones
- ♦ Liberación oportuna, eficiente y eficaz del derecho de vía
- ♦ Incluir otras esquemas de APP además de la Concesión:
  - ♦ Cesión y participación accionaria
  - ♦ Beneficios tributarios
  - ♦ Contratos de gestión
- ♦ Supervisión y fiscalización

# Propuesta de Reforma

---

- ◆ Promover esquemas novedosos de financiamiento
  - ◆ Financiamiento de banca comercial nacional sindicada  
ejemplo: etapa constructiva
  - ◆ Titularizaciones de acciones (garantizadas con los flujos futuros del proyecto)
  - ◆ Clasificadoras de riesgo: Permitir a los fondos de pensión invertir en bonos de sociedades concesionarias con grado de inversión

# Diez Mandamientos para la Sostenibilidad de la Participación Privada en Infraestructura

---

1. Obtendrás el compromiso del gobierno y el consenso político de las fuerzas políticas que den mayoría en el Congreso.
2. Informarás al público del proceso a seguir, de sus ventajas y sus costos.
3. Desarrollarás la participación en un marco jurídico completo y flexible, con reglas de juego claras y transparentes.
4. Harás el proceso de asignación sin quemar etapas y seleccionarás al grupo más capacitado para la construcción, operación y financiamiento.
5. Pondrás los mejores funcionarios en los entes reguladores, les darás independencia del gobierno y del sector privado y les darás capacidad equiparable al sector privado.
6. Te comprometerás y comprometerás al sector privado en el éxito de la operación.
7. No mezclarás objetivos sociales con los comerciales.
8. Repartirás con justicia los costos y beneficios.
9. Darás al sector privado los incentivos necesarios para su participación, pero solo los necesarios.
10. No permitirás que los esquemas de mitigación de riesgos de un proyecto atenten contra el proceso de participación.



GRACIAS

Lic. Alexandra Cerdas Pérez  
Directora Jurídica  
Consejo Nacional de Concesiones

Marzo 2012